

Simai Mihály<sup>7</sup>

## **A globális fenntartható fejlesztési célok és az EU segélypolitikája**

2015-ben emlékezik meg a világ az ENSZ megalakulásának 70. évfordulójáról. Ez az esztendő a magyar ENSZ tagság 60. évfordulója is. Magyarországot hat évtizede vették fel az Egyesült Nemzetek Szervezetébe. Ban Ki-moon, az ENSZ főtitkára, a hét évtized történelmi tanulságait értékelve a világ és az ENSZ számára a jövő szempontjából is sorsdöntő esztendőnek tekintette a hetvenedik évforduló esztendejét. 2015-ben zárul le a 2000-ben elfogadott „*Millennium Development Goals*” rövidítésével „MDG”-nek, Millenniumi Fejlesztési Céloknak nevezett tizenöt éves program. Számot kellett adnia az ENSZ-nek és az államoknak arról, hogy mit valósítottak meg a céljaiból, s különösen központinak tekintett feladatából, a mélyszegénységben élők számának felére csökkentéséből. 2015 azonban indítása is a következő tizenöt évre

---

<sup>7</sup> Akadémikus, Corvinus Egyetem, Közgazdaságtudományi Kar, Világgazdasági Tanszék

szóló *Sustainable Development Goals*-nak (SDG-nek), a Fenntartható Fejlődési Célok globális programjának.

A MDG céljai részben teljesültek. Mintegy 700 millióval csökkent az abszolút szegénységben élők száma, javultak a higiéniai viszonyok, jelentős előrelépés történt a malária és a tuberkulózis elleni küzdelemben, sokkal többen jutnak hozzá tiszta ivóvízhez, lényegében elérték azt, hogy a fiúk és a lányok hasonló arányban jussanak alapfokú oktatáshoz. Sok célját azonban területileg is egyenlőtlenül sikerült teljesíteni. A részleges megvalósulás azonban így is jelentős eredménynek számít. Egyrészt ez volt a világon az első olyan globális ENSZ program, amelyet a Világszervezet szakértői dolgoztak ki az 1990-es években rendezett világkonferenciák határozatai és javaslatai alapján, és amelynek megvalósítására az államok 2000-ben a Millenniumi Közgyűlésen közös kötelezettséget vállaltak. A legnagyobb mértékben Kína és India fejlődésének volt döntő szerepe a mélyszegénységgel kapcsolatos eredményekben 2000 előtt. A program végrehajtása kezdettől fogva áttekinthető, nyomon követhető volt, és az államok közösen felügyelték és segítették végrehajtását. Lényeges szerepet játszottak a program végrehajtásának elősegítésében a társadalmi szervezetek, az egyházak, a tudományos intézetek is. Az

eredmények fontosságát aláhúzza az is, hogy a világgazdasági válság sem szakította meg, legfeljebb fékezte a megvalósításukért tett erőfeszítéseket. Az MDG-t egyébként igen sokan tartották irreálisnak tizenöt évvel ezelőtt. Az SDG céljaival kapcsolatban is megfogalmazódnak kételyek és kritikák. Az Economist pl. a témával foglalkozó írásának a „Fenntarthatatlan célok” címet adta. Ezt azzal magyarázta, hogy olyan nagyszámú célt és előirányzatot alakítottak ki, hogy az előkészítés folyamatában minden résztvevő igényeit ki akarták elégíteni; ezt azonban lehetetlennek tartotta. A célok és a programok száma valóban különösen nagy. Ez azonban a megoldandó problémák és a kihívások sokaságából is fakad.

Az SDG-nek a következő másfél évtizedre szóló céljai egyébként átfogó nemzetközi viták alapján formálódtak. Központi jelentőségű volt ennek folyamatában a 2012-ben Rio de Janeiróban rendezett világkonferencia, a Rio+20, amely záródokumentumának a „*The Future We Want*”, „A jövő, amelyet akarunk” hangzatos címet adták. Ez volt az ENSZ történetének legszélesebb állami és társadalmi részvétellel szervezett globális tanácskozása.

2015 szeptemberében az államfők és a kormányfők csúcskonferenciája hagyta jóvá a 2015 utáni másfél évtized fenntartható globális fejlődésének céljait, és indítja útjára a programot, ami a világszervezetben viszonylag rövid idő, két év alatt

alakult ki. Előkészítésében, a különböző konzultációkban az ENSZ “hivatalos” intézménye, magas szintű szakemberek, politikusok, tudósok és sokmillió ember képviselőiben különböző civil szervezetek ezrei vettek részt. Az előkészítésnek ez az igen széles résztvevői köre példátlan az ENSZ eddigi történelmében.

A csúcskonferencia résztvevői hat általános, központi jelentőségű témakörben alakították ki állásfoglalásaikat:

- a szegénység valamennyi válfajának és dimenziójának megszüntetése a bolygón és az egyenlőtlenségek kezelése;
- az éghajlati változásokkal összefüggő feladatok és fenntarthatóbb életviszonyok kialakítása;
- erős, rugalmas és mindenkire figyelemmel lévő gazdaságok építése;
- békés társadalmak és erős intézmények kiépülésének elősegítése;
- a globális partnerségi program megújítása és ehhez megfelelő eszközök biztosítása;
- az SDG-vel kapcsolatos kötelezettségek áttekintése, az egyetemes és a differenciált feladatok meghatározása.

Az SDG konkrét céljai között a békés fejlődés előmozdítása, a fenntartható és átfogó gazdasági növekedés biztosítása, a kutatási infrastruktúra és az innovációk fejlesztése, az urbanizációs folyamat következményeinek rugalmas és mindenki számára előnyöket biztosító kezelése különösen arra utalnak, hogy túlmegy a MDG-nek döntően a szegénység csökkentésével kapcsolatos programján. Ezek ugyanis globális célkitűzések, éppúgy, mint a környezeti feltételek javításával, a bolygó biológiai létfenntartó képességének erősítésével kapcsolatos célok, amelyek lényegében átfogják az egész környezeti rendszert. Globális jelentőségű cél a fenntartható fogyasztás kialakításának elősegítését célzó modellek kidolgozása is. A szociálpolitikai javaslatok részben az MDG folytatását irányozzák elő. Különösen jelentős a mélyszegénység és az éhezés teljes megszüntetése, az élelmezési biztonság megteremtése, az egészséges életviszonyokhoz való hozzáférés általánossá tétele. Szerepel azonban ezeken túl a különböző, az országok közötti, államokon belüli és nemek közötti egyenlőtlenségek csökkentése is. Ez utóbbi célkitűzés azért is fontos, mert az elmúlt évtizedekben a világ problémái között az egyenlőtlenségek növekedése különösen nagy méreteket öltött.

Átfogó jellege és jelentősége alapján az SDG lesz a következő évtizedekben a nemzetközi multilaterális szervezetek, az ENSZ rendszer, a Világbank, a Valutaalap, a Világkereskedelmi Szervezet, az OECD globális programjainak gerince is.

Az államok képviselői úgy döntöttek, hogy 2015-ben három jelentős világkonferencián alakítják ki a fenntartható fejlődés céljai megvalósításának feltételeivel kapcsolatos konkrét feladatokat. Előadásom idején két világkonferencia már lezajlott, s az előzetes információk szerint a harmadik, a párizsi “Klímacsúcs” is sikeresnek ígérkezik.

Az első világkonferenciát a természeti katasztrófák problematikájáról és az államok közös fellépésének módozatairól Japánban, Szendaiban tartották (Szendai a legközelebbi város a 2011-es földrengés epicentrumához, amelynek nyomán keletkezett cunami hatalmas pusztítást okozott Fukusimában). A tanácskozás a természeti katasztrófák szaporodását, súlyosbodását és globális kiterjedtségét a XXI. század világának egyik legjelentősebb problémájának tekintette. Kiemelte, hogy 2005-15 között több mint 700.000 ember halt meg, és az anyagi károk történelmi csúcsot jelentettek. Az SDG keretében a konferencia javaslatai a következő tizenöt évre fontos globális célokat fogalmaztak meg az

áldozatok számának és az anyagi károk csökkentése érdekében: a nemzeti katasztrófa elhárító és a következmények kezelését előmozdító intézmények kiépítését és erősítését, valamint a lakosság jobb felkészítését a képzés, a tájékoztatás és az egészségi viszonyok, az előrejelző intézmények és figyelmeztető hálózatok fejlesztésével. Ugyancsak lényeges javaslatokat tettek a nemzetközi együttműködésre és a segélynyújtás feltételeinek javítására.

A következő világkonferenciára Addisz-Abebában 2015 júliusában került sor, amelynek központi témája a Fenntartható Fejlődési Célok program pénzügyi feltételeinek kialakítása és általában a fejlődés finanszírozása volt. Záródokumentuma hangsúlyozta, hogy a globális beruházásoknak lényegesen nagyobb hányadát kell olyan projektek finanszírozására fordítani, amelyek döntőek a világfejlődés jövője szempontjából. Nemcsak a globális megtakarítások növelését javasolták a fejlesztési támogatás finanszírozására, hanem jelentős szemléleti változásokat irányoztak elő, amelyek a nemzetközi segélyprogramokra is vonatkoztak. Az évtizedekben lezajlott, a nemzetközi finanszírozással foglalkozó világkonferenciákkal szemben, amelyek döntően a szükséges eszközök nagyságával és előteremthetőségével foglalkoztak,

megállapították, hogy sokkal nagyobb figyelmet kell fordítani a felhasználásra, ennek szerkezetére, szervezetére és hatékonyságára. Szükségesnek tartották a hazai, a nemzetközi, a magán és az állami források biztosíthatóságának és felhasználásának jobb összehangolását. Szükségesnek tartották a különböző szociálpolitikai célok és a gazdasági növekedés finanszírozása közti jobb és hatékonyabb kapcsolatteremtést. Különösen fontos kérdéskört képvisel az olyan infrastruktúra-fejlesztés és ennek finanszírozása, ami egyrészt a fenntarthatóságot, másrészt az életfeltételek javítását szolgálja. Mindezek lényegesek voltak az SDG finanszírozásához szükséges, mintegy 17000 milliárd dollárra becsült beruházási ráfordítások szemszögéből. Ebből az előzetes számítások szerint egyedül Ázsiában 11000 milliárd dollárt kellene a következő tizenöt évben fenntartható infrastruktúra-fejlesztésre fordítani. Történtek ugyan felajánlások, de nem világos, hogy végül is honnan származnak majd e hatalmas anyagi eszközök.

Az SDG célkitűzései megvalósíthatóságának feltételei az egyes területeken eleve eltérőek. Azok a gyakran említett általános megállapítások, hogy végső soron az államok politikai elkötelezettsége és gazdasági lehetőségei lesznek döntőek, természetesen igazak. Mindkét feltétel mögött azonban nagyszámú



társadalmi preferenciákkal, technikai és gazdasági fejlettséggel, specifikus és általános érdekekkel kapcsolatos tényező teszi a döntések kimenetelét soklehetőségűvé. Az eddigi tanácskozásokból is kitűnt, hogy a nemzetközi segélyprogramok hozzájárulása a célok megvalósításához elsősorban a legszegényebb országokban játszhat jelentősebb szerepet.

A következőkben azért tartom szükségesnek a fenntartható fejlődés céljaira és az ezekhez nyilvánvalóan kapcsolódó EU nemzetközi segélyprogramjára ható néhány globális folyamat rövid felvázolását, mert jelentős mértékben befolyásolhatják mindkettő „jövőjét.”

Az 1990-es évek elején kibontakozott, most már huszonöt esztendőös fejlődésnek az a szakasza, amit a hidegháború utáni korszakként emlegettünk, a XXI. század második évtizedében lezárult. Új szakasz kezdődött a világpolitikában és a világgazdaságban is. Új kockázati tényezők, új veszélyek jelentek meg, és tovább kísértének a korábbi fejlődés megoldatlan problémái is. Raymond Aron francia szociálfilozófus egyik munkájában azt írta, hogy az emberiség mindig veszélyesen élt, csak ezek a veszélyek időről időre mások voltak, de valahogy az emberiség mindig túljutott rajtuk. Néha ezekért nagyon drága árat fizetettek, időnként azonban megoldódtak a problémák.

Mit jelent a mai világ helyzetében az, hogy az emberiség veszélyesen él? Először is a világpolitika új helyzetbe került, melynek egyebek között jellemzője a többpólusú fejlődés kibontakozása, amelyet növekvő mértékben új hatalmi központok formálnak. Ennek egyik következménye az érdekviszonyok és az érdekérvényesítő képességek sokkal komplexebbé válása, mint a hidegháború és az ezt követő évek világában volt. Az új válságócok, amelyek például a Közel-Keleten megjelentek, és a harcok, amelyek fellángoltak, rendkívül nehezen kezelhetők és a háttérükben lévő okok miatt talán csak hosszabb távon oldhatók meg, bizonyos fokig jelzik a következményeket is. Ezeknek a válságócoknak nemcsak az a jellemzője, hogy államok állnak szemben egymással és kormányok felelősek azért a válságért, ami a Közel-Keleten kialakult. Működő államokat vertek szét; Irakot, Szíriát és Líbiát kudarc államokká rombolták. Növeli a súlyos veszélyeket a vallási konfrontáció is. Hatása túlnő a Közel-Keleten, veszélyezteti a közép-ázsiai térséget is. Oroszország területén is megjelenhetnek az úgynevezett kalifátus-képződmény törekvések. Mindezek miatt az EU, amelynek egyes államai is felelősek a Földközi-tenger déli sávjában kialakult helyzetért, ugyancsak súlyos helyzetbe került. Ennek a menekültek, illetve a migránsok problematikája csak egy, de a jövő szempontjából beláthatatlan

következményekkel járó jele és tényezője. A migrációs folyamat háttérben ugyanis nemcsak a közvetlen feszültségcöcök következményei állnak.

Alapvető fontosságúnak tartom azt a hatalmas demográfiai változást is, ami történelmileg példátlan méretű. Nemcsak arról van szó, hogy egyre több, 2015-ben már 7,3 milliárd emberrel kell osztozni a világon, amelynek a biológiai létfenntartó képessége tovább romlik. Beláthatatlanok Európa számára is annak következményei, hogy a világon születők 95%-a a fejlett államok térségén kívül látja meg a napvilágot. Döntő változás az is, hogy hatalmas tömegek a falvakból a városokba áramlanak, amelyek között gyorsan szaporodik a több tízmilliós metropoliszok száma. Ezeknek a városoknak a normális működtetése gyakorlatilag fenntarthatatlan.

A demográfiai folyamatokkal és ezek gazdasági összefüggéseivel kapcsolatos jelentős globális kihívások között további lényeges probléma a foglalkoztatottság jövője. Az általam vezetett egyik ENSZ egyetemi kutatómunka már az 1990-es években jelezte, hogy súlyos, globális foglalkoztatottsági válság kibontakozása kezdődött, ami több évtizedig húzódhat, és példátlan migrációs nyomás alakulhat ki, ha az államok nem folytatnak

foglalkoztatást ösztönző politikát, ami lehetőséget teremt arra is, hogy növeljék az emberek képezettségét. A munkaképes korúak aránya a népesség körében nagymértékben szélesedni fog a fejlődő világban és ezek számára az adott feltételek mellett az országok nem tudnak foglalkoztatási lehetőséget biztosítani. Sajnos ezt a figyelmeztetést az államok figyelmen kívül hagyták éppúgy, mint ahogy sok más előre jelzett problémát is. Véleményem szerint a foglalkoztatottsági válság egyik alapvető oka annak a migrációs nyomásnak, ami a fejlődő világban kialakult és hosszú ideig jellemző marad. Különösen hatalmas tömegű fiatal keres magának munkát külföldön, akik hazájukban nem tudnak megélhetést találni.

A szíriai vagy egyéb válságok, amelyek nagy tömeget indítottak útra, nemcsak tovább ösztönzik a migrációt, hanem sajátos kényszerhelyzetet is eredményeztek, amelyben a „gazdasági” menekültek a politikaiakkal keveredtek. Még egy nagyon jelentős változás történt. A munkát kereső fiatalok képzetesebbé váltak. Egyik példa erre a változásra: a szíriai menekültek 6%-a felsőfokú, 18%-a pedig középfokú végzettséggel rendelkezik és 85-90%-uk írástudó. Ez körülbelül megegyezik Törökország írástudóinak a szintjével. Változik az afrikai menekültek összetétele is. A jövőre nézve érdekes adat: a Gallup amerikai közvélemény-kutató intézet szerint

körülbelül 640 millió olyan ember él ma a fejlődő világban, aki máshol szeretne élni. Lehet, hogy ez a szám túlzó, de mindenképp számolni kell az új „népvándorlás” problematikájával. Ez nemcsak a fejlett államokat érinti, hanem a fejlődő országokat is, tehát lényegében globális gondja a XXI. század világának. Mindezek miatt is szükség van a gazdasági növekedés élénkítésére, amivel az államok segélyprogramjaiban is számolni kell. A problémák kezeléséhez azonban ez nem elegendő. A problémákat nemzetközi segélyekkel nem lehet megoldani.

Az Európai Unió, ami a világ legnagyobb donor térsége, mint intézmény eddigi történelmének talán legsúlyosabb válságával küszködik. Ez nyilvánvalóan kihat politikai jövőjére és anyagi lehetőségeire is, amelytől a kevésbé fejlett tagállamainak nyújtott támogatás és a globális rendszerben vállalt segélyprogramjainak sorsa is függ. Előadásomban ez utóbbival foglalkozom.

A XXI. század második évtizedének közepén az EU kb. 60-70 milliárd eurónyi összeggel támogatja a fejlődő államok meghatározott csoportját és a globális szervezetek segélyprogramjait. Ez különösen a legszegényebb országok esetében jelent lényeges hozzájárulást. Az adott viszonyok között aligha lehet arra számítani, hogy az Európai Unió a jelenleginél jelentősebb

mértékben meg tudja növelni a segélynyújtást. Nem jelentéktelen az EU térségből származó remittendák összege sem. Ez csaknem akkora, mint a segélyek összege. Összességében a kettő körülbelül 120-140 milliárd eurót tesz ki évente.

Kérdéses, hogy mire fordítják az EU-tól kapott támogatást. Az Unió vezető testületei hangsúlyozzák, hogy az SDG célkitűzéseinek megvalósítását kívánják támogatni. Ez a 17 cél és 159 program azonban egyszerre nem segíthető. Ki kell választani az Európai Uniónak és az Európai Unió tagállamainak azokat a célokat, amelyeket a leginkább lehet és szükséges támogatni. Az egyik ilyen a munkahelyteremtés, vagyis a munkahely teremtési célok támogatása. Ennek sok formája és területe lehet. Zárójelben jegyzem meg, hogy a civil szervezetek e tekintetben nem csekély segítséget nyújtanak fejlődő országoknak, nemcsak azért, mert foglalkoztatnak, hanem mert a helyszínen képeznek is embereket, és jól ismerik a környezetet. A segélyprogramokban az Európai Unió, az ENSZ, a Világbank és más globális szervezetek a „nagyvállalkozók”, a civil szervezetek pedig azok a kisvállalkozók, azok a kis fűszeresek vagy szatócsok, akik a lakosság körében működnek. Az utóbbiak létfontosságú szolgáltatásai rendkívül nagymértékben járulnak hozzá a helyi problémák megoldásához. Egyes vélemények szerint az ő

tevékenységük sokkal nagyobb mértékben jelent társadalmi kovászt, tehát nagyobb mértékben járulnak hozzá a jó tapasztalatok terjedéséhez. Az államközi segélyek jelentős mértékben az állami bürokrácián keresztül folynak különböző területekre. Emiatt nem mindig kerülnek oda, és nem mindig úgy, ahogy erre szükség lenne, vagy amelynek hatása sokkal kedvezőbb lenne.

Egy másik nagyon fontos terület, amivel az Európai Unió segíthetne – és ez sem szerepel az SDG céljai között – az úgynevezett „*Aid for Trade*”, tehát segítség a kereskedelem fejlesztése érdekében. Ez nem új téma, de a feltételek változnak. Az Európai Unió a XXI. században sokkal több segítséget nyújthatna a fejlődő világnak a fejlődő államokkal folytatott kereskedelemben, piacra jutásuk elősegítésével. Ez azonban növekvő mértékben azt is jelenti, hogy ezek az importált áruk versengenek is a fejlett államok termelőivel. Munkahelyteremtés szempontjából különösen fontos lenne a fejlődő világ partnerországaiban a kissovetkezetekből, kisvállalkozásokból származó kivitel támogatása. Ennek egyik fontos eleme lehet az úgynevezett *fair trade* koncepció érvényesítése, azaz a becsületes kereskedelem előmozdítása, ami az exportált áruk, pl. kávé vagy tea végső (fogyasztói) árának nagyobb hányadát hagyja ott a fejlődő országok termelőinél.

Az Európai Unió segélyprogramjának jelentős része nem az Unió együttes, közös kasszájából származik, hanem az egyes államok bilaterális kapcsolatain keresztül adják. Az államok eltérő okokból igyekeztek megtartani azt a bilaterális segélykapcsolatot is, ami korábban fennállt, például egy volt gyarmati partnerrel. Ezeknek a jelentősége természetesen részben politikai, részben a bilaterális viszonyokkal összefüggő gazdasági vagy kulturális célokat szolgál. Esetenként a támogatott országokban a kormány működőképességét, bizonyos kormányzati politikák fenntartását segítik. Ezek is hozzájárulhatnak a fenntartható fejlődés céljaihoz, különösen akkor, ha a kormányok politikája is szolgálja azokat. Kérdés azonban az is, hogy a bilaterális külső támogatás a társadalmak milyen rétegeihez áramlik.

Az SDG céljaival összefüggésben igen lényeges kérdés az is, hogy a külső eredetű erőforrásokat, az államok által nyújtott segítséget, a magántőke befektetéseit és a nemzetközi szervezeteken, vagy pl. az egyházakon keresztül nyújtott támogatást miképpen lehetne harmonizálni és jobban összehangolni a leglényegesebb feladatok kezelésével. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének, ami továbbra is az egyetlen globális szervezet, elvileg meglennének erre



a lehetőségei. Remélhetőleg a következő tizenöt esztendőre vonatkozó program keretében nagyobb hangsúlyt kap a feltételek megteremtése a Világszervezet különböző fórumain is. Végző soron azonban mindez az államoktól, tehát politikai döntésektől függ az ENSZ-ben és természetesen az EU-ban is, ami sokban segítheti az állami döntések alakítását, jobban támaszkodva a tudományra és az elkötelezett közvéleményre.

Köszönöm szíves figyelmüket!